



NOTE DE TRAVAIL

**CONFÉRENCE SUR L'ÉCONOMIE DES AÉROPORTS
ET DES SERVICES DE NAVIGATION AÉRIENNE**

Montréal, 15 – 20 septembre 2008

**Point 3 : Questions particulières relatives à l'économie et à la gestion des services
de navigation aérienne**

3.1 : Gouvernance, propriété et contrôle

GOVERNANCE ET PERFORMANCES DES ANSP

(Note présentée par la CANSO²)

SOMMAIRE

De bonnes performances du fournisseur de services de navigation aérienne (ANSP) reposent sur une bonne gouvernance, qui constitue une considération primordiale en matière d'élaboration de politiques gouvernementales. Beaucoup de gouvernements sont à la recherche de moyens d'améliorer leur cadre national de SNA afin de répondre aux attentes actuelles de performances de haut niveau dans l'aviation. La présente note propose que l'établissement des politiques prenne en considération les divers éléments de gouvernance à l'origine des performances de l'ANSP, plutôt que de trop s'appuyer sur les mécanismes de surveillance réglementaire.

La suite à donner par la Conférence figure au paragraphe 4.

1. INTRODUCTION

1.1 De bonnes performances des SNA s'appuient sur une bonne gouvernance. Et une bonne gouvernance est à son tour imputable à une bonne élaboration des politiques gouvernementales. La

¹ Les versions linguistiques sont fournies par la CANSO.

² La CANSO est la voix mondiale de la gestion du trafic aérien (ATM). En 2006, les fournisseurs de services de navigation aérienne (ANSP) membres de la CANSO ont géré 61 % de l'espace aérien mondial, contrôlé 84 % du trafic mondial et traité 44 millions de vols. La liste complète des membres comprend : Aena - Espagne | AEROTHAI - Thaïlande | Airports Authority of India | Airservices Australia | Airways New Zealand | ANS of the Czech Republic | ATNS – Afrique du Sud | ATSA - Bulgarie | Austro Control - Autriche | Avinor - Norvège | AZANS - Azerbaïdjan | Belgocontrol - Belgique | CAA Uganda | DFS - Allemagne | DHMI - Turquie | DSN - France | EANS - Estonie | ENAV SpA - Italie | Federal Aviation Administration – États-Unis | HungaroControl | Irish Aviation Authority | Kazaeronavigatsia - Kazakhstan | LFV - Suède | LGS - Lettonie | LPS Slovak Republic | LVNL – Pays-Bas | MATS - Malte | MoldATSA - Moldavie | NAMA | NANSC - Égypte | NATS – Royaume-Uni | NAV CANADA | NAV Portugal | Naviair - Danemark | OACA - Tunisie | Oro Navigacija - Lituanie | PANSA - Pologne | ROMATSA - Roumanie | Sakaeronavigatsia Ltd - Géorgie | Serco | Skyguide - Suisse | Slovenia Control | SMATSA - Serbie | UkSATSE - Ukraine

gouvernance – l'ensemble des processus, usages, principes, lois, réglementations et institutions influant sur le mode de direction, d'administration et de contrôle de l'ANSP – ne reçoit pas l'attention qu'elle mérite de la part des décideurs. Au lieu de quoi, trop d'importance est accordée aux mécanismes réglementaires en vue de garantir les performances. Il est important de noter que la surveillance réglementaire ne représente qu'un élément de la structure de gouvernance des SNA.

1.2 La forme de propriété et organisationnelle n'est pas non plus considérée comme un facteur déterminant des performances de l'ANSP. Les différentes formes de propriété et organisationnelles existantes – principalement le ministère, l'autorité autonome, l'entité privatisée et l'entreprise du secteur privé – sont toutes susceptibles de fournir un service de qualité supérieure, du moment qu'une structure de gouvernance appropriée est en vigueur.

1.3 En revanche, l'autonomie et la commercialisation accrues des SNA ont entraîné une amélioration des performances. L'autonomie permet la prise de décisions indépendantes par la direction sur des questions relevant de ses attributions, telles que l'affectation des recettes d'exploitation. Moins le gouvernement interfère dans les décisions de gestion pour des motifs politiques ou socio-économiques, meilleures seront les performances de l'ANSP. Le processus de commercialisation – une méthode de gestion dans laquelle des principes commerciaux sont appliqués – a contribué à l'amélioration des performances des fournisseurs de services de navigation aérienne.

1.4 Néanmoins, l'absence de forces concurrentielles du marché nécessite une gestion prudente en ce qui concerne le fournisseur afin d'éviter tout abus de monopole. La structure de gouvernance doit par conséquent viser l'excellence opérationnelle et est une considération fondamentale lorsqu'une autonomie accrue de l'ANSP est envisagée.

2. DISCUSSION

2.1 Afin d'obtenir des performances supérieures en matière de SNA, l'élaboration des politiques doit être ciblée sur le comportement de la direction et la manière d'influer au mieux sur celui-ci. Des performances supérieures peuvent être obtenues plus aisément au moyen d'une structure de gouvernance qui exprime clairement les finalités en vue desquelles l'entité de SNA doit être régie et tient responsable la direction des résultats obtenus.

2.2 Afin de favoriser de bonnes performances de l'ANSP, la politique gouvernementale doit traiter les domaines de gouvernance clés suivants :

2.2.1 *Mission et objectifs de l'ANSP* – la priorité doit être accordée à la sécurité, à la capacité, à la rentabilité, au service axé sur l'utilisateur, et, de plus en plus, à la responsabilité environnementale, à savoir les attentes relatives au service de navigation aérienne. La politique gouvernementale doit aborder certaines questions assez fondamentales – « pourquoi le SNA existe-t-il ? » ; « qui va-t-il servir ? » et « quelles sont les attentes en ce qui concerne le SNA ? »

2.2.2 *Loi et règlement d'habilitation* – en cas d'autonomie accrue ou de privatisation de l'ANSP, la loi et/ou le règlement d'habilitation devront préciser les rôles et responsabilités de l'ANSP ; ses obligations de respect des normes et conventions internationales, notamment en ce qui concerne la fixation des droits et redevances ; et le mécanisme de surveillance réglementaire pouvant offrir un droit de recours aux intervenants en cas de différend.

2.2.3 *Structure de gouvernance de l'ANSP* – un conseil de surveillance ou un conseil d'administration professionnel, indépendant et impartial, pouvant être composé d'une représentation des

différents groupes d'intervenants intéressés concernés par la réussite du service de navigation aérienne, à savoir le gouvernement, les groupes d'usagers, la main-d'œuvre, les groupes d'intérêts commerciaux, etc. Le conseil assumera la direction générale de l'ANSP, en garantissant que sa vision, sa mission, ses buts et ses objectifs sont conformes aux engagements internationaux de l'État et aux attentes des intervenants. Il devra également garantir la responsabilité de la direction.

2.2.4 *Direction indépendante, compétente et professionnelle* – une direction compétente et qualifiée est essentielle à la réussite de toute organisation. La direction de l'ANSP sera responsable de la fourniture de services conformes aux attentes. Cela nécessitera des talents de gestion professionnelle dans les domaines des ressources humaines, des opérations, de la technologie, de la finance et du service aux usagers.

2.2.5 *Relations avec les usagers* – une relation mature, transparente et sérieuse qui est caractérisée par un engagement sérieux des usagers et visant à parvenir à un accord sur des buts et objectifs liés à la sécurité, la capacité et la rentabilité. Une telle relation est essentielle à des performances supérieures en matière de SNA et peut se substituer à une approche plus interventionniste des États. De nombreux ANSP reconnaissent les avantages que confèrent des relations solides avec les usagers. En outre, par l'intermédiaire de la CANSO, ils sont en train d'établir des relations efficaces et transparentes.

2.2.6 *Autres relations avec les intervenants et dialogue social* – une interface appropriée doit exister avec les intervenants, laquelle peut être mise en place par l'intermédiaire d'organes consultatifs compétents ou d'autres mécanismes. Une relation employeur/salarié mature et constructive qui favorise les communications sur les questions d'ordre professionnel, les échanges d'avis, la concertation et la négociation, est perçue comme l'outil d'une meilleure gouvernance.

2.2.7 *Gestion des performances* – le fait d'accorder de l'importance à la mesure et l'analyse comparative des performances influe positivement sur les performances des SNA car cela contribue à une meilleure compréhension des performances réelles au regard des cibles annuelles et des objectifs à long terme, ainsi que des références pour l'industrie. L'initiative en matière d'Analyse comparative globale de la CANSO favorise la compréhension de ce qui conduit à de bonnes performances en matière de gestion du trafic aérien (ATM) et met en évidence les meilleures pratiques qui contribueront à l'optimisation des performances des ANSP (veuillez vous référer à la note de travail de la CANSO sur la *Mesure et analyse comparative des performances des services de navigation aérienne (SNA)*).

2.2.8 *Surveillance économique* – en sus d'une supervision efficace de la sécurité, la mise en place d'un mécanisme de surveillance économique approprié pourrait s'avérer nécessaire afin de garantir l'absence d'abus de monopole. Cependant, la nature, le champ d'application et l'étendue requis de cette surveillance dépendront de la manière selon laquelle les autres éléments de la structure de gouvernance de l'ANSP ont été traités. Compte tenu de ceci, la surveillance économique peut revêtir différentes formes, eu égard aux circonstances spécifiques de l'État. La surveillance économique peut par conséquent se limiter simplement à un cadre juridique établissant clairement les « règles du jeu » – ainsi que sur le plan législatif ou réglementaire – et autorisant une procédure d'appel contraignante et indépendante (et parfois punitive) en cas d'infraction aux règles. Ceci, à son tour, devrait favoriser la mise en place de structures de gouvernance et de mécanismes de consultation appropriés afin de se soustraire à la sévérité de la loi. A l'autre extrémité, la réglementation économique peut revêtir la forme la plus poussée de réglementation du taux de rendement ou des prix. Bien que la réglementation du taux de rendement puisse s'attaquer au problème des bénéfices excessifs réalisés dans une situation de monopole, elle pourrait ne pas offrir des incitations claires afin d'améliorer les performances et l'efficacité. La réglementation des prix peut offrir des incitations en termes de rentabilité, mais elle est susceptible d'avoir une incidence négative sur l'investissement de capitaux.

3. CONCLUSION

3.1 De bonnes performances des SNA découlent d'une bonne gouvernance, et au bout du compte d'une bonne élaboration des politiques gouvernementales. Afin de stimuler les performances en matière de fourniture de services, une plus grande attention devrait être portée à la gouvernance, au détriment des mécanismes réglementaires, ces derniers ne constituant qu'une parmi plusieurs options de supervision à considérer lors de la mise en place d'une structure de gouvernance appropriée. L'élaboration des politiques doit aborder les domaines clés suivants :

- *Mission et objectifs de l'ANSP* – priorité accordée à la sécurité, à la capacité, à la rentabilité, au service axé sur l'utilisateur, et à la responsabilité environnementale
- *Loi et règlement d'habilitation* - rôles et responsabilités, et respect des engagements internationaux
- *Structure de gouvernance de l'ANSP* – les processus, usages, principes, lois, réglementations et institutions garantissant sa vision, sa mission, ses buts et ses objectifs sont conformes aux engagements et attentes
- *Direction indépendante et compétente* – compétente, qualifiée et responsable
- *Relations avec les usagers* – une relation mature et transparente visant des buts et objectifs convenus
- *Autres relations avec les intervenants et dialogue social* – des dispositifs d'interface appropriés et utiles avec les intervenants
- *Mesure des performances* – la mesure et l'analyse comparative des performances influent positivement sur les performances des SNA
- *Surveillance économique* – la nature, le champ d'application et l'étendue de cette surveillance dépend d'autres éléments de gouvernance de l'ANSP, compte tenu du coût de cette surveillance

3.2 Malgré les différentes formes de propriété et organisationnelles des ANSP qui existent à travers le monde, l'attention portée à ces domaines de gouvernance s'est avérée très efficace afin de stimuler les performances des SNA dans beaucoup d'États.

4. SUITE À DONNER PAR LA CONFÉRENCE

4.1 La Conférence est invitée à :

- a) constater que de bonnes performances des ANSP découlent d'une bonne gouvernance des SNA et, au bout du compte, d'une bonne élaboration des politiques ;
- b) prier instamment les États de tenir compte des domaines de bonne gouvernance décrits au paragraphe 2.2 qui peuvent favoriser des performances supérieures en matière de SNA.